

BAB III

PERJANJIAN AATHP DI INDONESIA

Pada bab tiga ini akan membahas tentang masalah yang dihadapi Indonesia dalam meratifikasi perjanjian AATHP, negosiasi yang dilakukan antara negara Indonesia, Malaysia dan Singapura dan penerapan AATHP di Indonesia.

3.1 Problematika Perjanjian AATHP Di Indonesia.

Indonesia sering mengalami kesulitan dalam meratifikasi konvensi-konvensi atau perjanjian internasional meskipun instrumen internasional itu sangat penting bagi kepentingan nasional Indonesia. Dalam melakukan ratifikasi sebuah perjanjian internasional, pemerintah mengalami banyak kendala seperti bagaimana menyamakan standar internasional dengan hukum dan peraturan domestik dan persiapan tenaga untuk membuat Undang-Undang sebagai bentuk akibat dari ratifikasi. Selain itu, karena belum adanya UU ratifikasi, pemerintah masih menentukan sendiri materi yang akan dibawa ke DPR untuk diratifikasi dalam bentuk UU dan mana yang diratifikasi melalui Keputusan Presiden.⁵⁶

Dalam meratifikasi perjanjian AATHP, Indonesia dipengaruhi oleh kekuatan kelompok domestik, hal ini membuat aliansi dan faksi-faksi yang ada di parlemen sangat berpengaruh dalam memutuskan kebijakan mengenai perjanjian polusi kabut asap lintas batas ini. Konfigurasi kekuatan politik domestik mempengaruhi sikap dan kebijakan Indonesia terhadap perjanjian AATHP. Sejak perjanjian AATHP ditandatangani pada tahun 2002 sampai dengan tahun 2014,

⁵⁶ D.Sidik Saputra, Hukum Internasional dan Berbagai Permasalahan (Suatu Kumpulan Karangan), Lembaga Pengkajian Hukum Internasional-FHUI, Jakarta, 2004, hal 242

proses ratifikasi dilakukan dalam waktu yang lama. Perwakilan Indonesia dalam bernegosiasi AATHP, yaitu Kementerian Lingkungan tidak memiliki otoritas yang cukup untuk menarik dukungan, sehingga ratifikasi terhadap perjanjian AATHP ditolak oleh DPR-RI.⁵⁷

Perbedaan pendapat dalam sistem kabinet dan lemahnya koordinasi di antara lembaga-lembaga negara sektoral yang terkait, menjadi salah satu masalah pemerintah Indonesia dalam meratifikasi perjanjian AATHP. Lamanya pemerintah dalam menentukan sikap meratifikasi karena adanya perbedaan pendapat antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan anggota DPR dalam membahas kabut asap lintas batas yang ditimbulkan akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. DPR-RI merupakan lembaga negara yang memiliki otoritas untuk meratifikasi perjanjian internasional berdasarkan Undang-Undang No.24 tahun 2000 tentang perjanjian internasional, pasal 1 yaitu ratifikasi menjadi salah satu bentuk pengesahan untuk mengikatkan Indonesia pada suatu perjanjian internasional. Dalam sistem hukum Indonesia, ratifikasi menjadi salah satu proses pengesahan yang diatur dalam Undang-Undang. Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia No.4 tahun 2000 mengatur bahwa DPR-RI memiliki otoritas untuk mempertimbangkan dan mengesahkan suatu perjanjian internasional diratifikasi atau tidak.⁵⁸ Otoritas DPR-RI dalam mengesahkan Undang-Undang menyebabkan ratifikasi AATHP sangat tergantung pada keputusan DPR.

⁵⁷Cifebrima Suyatri, 2009, Transboundary Environmental Issue Antara Indonesia, Malaysia dan Singapura; Studi Kasus Kabut Asap Riau, Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada, hal 29, pada http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku_id=43700

⁵⁸Ibid hal 34

Dalam perkembangan proses ratifikasi, anggota DPR beberapa kali menolak pengajuan ratifikasi yang diajukan Presiden Indonesia. Penolakan ratifikasi AATHP ini disebabkan oleh adanya beberapa kepentingan politik yaitu DPR sebagai badan legislatif yang membuat dan mengesahkan Undang-Undang menganggap ratifikasi AATHP ini tidak sesuai dengan ketentuan hukum negara Indonesia yang tercantum di dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang perjanjian internasional yang menyebutkan bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan Undang-Undang lain yang berkaitan dengan bidang lingkungan.⁵⁹ Sementara Indonesia banyak mempunyai permasalahan yang berkaitan dengan lingkungan seperti illegal logging, illegal fishing, penambangan pasir ilegal dan pengiriman limbah beracun. Hal ini diajukan oleh anggota DPR sebagai *bargaining power* Indonesia kepada ASEAN dalam menyelesaikan masalah kabut asap lintas batas. Jadi kesepakatan ini dipandang sebagai bentuk adu strategi politik regional DPR meminta pemerintah untuk membicarakan isu-isu lain dengan memanfaatkan perjanjian tersebut.

Selain itu politik domestik yang dilakukan DPR adanya kepentingan ekonomi terhadap perusahaan perkebunan dan investor asing yang ada di Indonesia juga sangat berpengaruh terhadap ratifikasi perjanjian AATHP Indonesia. Karena kelompok perusahaan perkebunan seperti kelapa sawit menjadi salah satu penyumbang besar devisa negara untuk pembangunan perekonomian Indonesia. Perusahaan-perusahaan perkebunan di Indonesia memiliki pengaruh yang cukup besar dalam proses ratifikasi AATHP yang dilakukan oleh Indonesia.

⁵⁹Ibid hal 249

Karena pendapatan devisa negara cukup besar dari perkebunan kelapa sawit sebesar 29,476 milyar US\$ atau 353,713 triliun rupiah pertahun.⁶⁰

Kelompok swasta memberikan pemasukan yang cukup besar untuk pembangunan ekonomi di Indonesia, sehingga DPR-RI mempertimbangkan kepentingan kelompok swasta dalam setiap proses pengambilan kebijakan negara. Selain aktor internal yang mempengaruhi proses ratifikasi, ada faktor eksternal yang juga ikut mempengaruhi proses ratifikasi AATHP oleh Indonesia adalah pengaruh dari desakan negara-negara ASEAN khususnya negara yang dirugikan akibat kebakaran hutan dan lahan seperti Malaysia dan Singapura. Kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Sumatera yang berdampak terhadap polusi asap di Malaysia dan Singapura semakin mendesak Indonesia untuk segera meratifikasi AATHP.

Pada tahun 2006, Menteri Lingkungan Hidup Singapura mengatakan bahwa titik api kebakara di Sumatera telah mencapai titik tertinggi dalam beberapa tahun terakhir setelah kebakaran hutan tahun 1997. Hal ini, membuat masalah kebakaran hutan dan lahan di Indonesia menjadi salah satu agenda materi pada setiap pertemuan negara ASEAN. Ada 12.750 titik api yang menyebabkan kabut asap di Singapura dan Malayisa yang mempengaruhi kualitas udara dan aktivitas warga negaranya.⁶¹

⁶⁰Agustira Putra, 2012, Kepentingan Indonesia Tidak Meratifikasi ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution (AATHP) Tahun 2002-2012, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Riau, diakses pada 1 Oktober 2016, [http://repository.unri.ac.id/xmlui/bitstream/handle/123456789/3225/Jurnal%20Imiah.%20Agustia%20Putra%20\(0901120048\)%20Hubungan%20Internasional.pdf?sequence=1](http://repository.unri.ac.id/xmlui/bitstream/handle/123456789/3225/Jurnal%20Imiah.%20Agustia%20Putra%20(0901120048)%20Hubungan%20Internasional.pdf?sequence=1)

⁶¹Ibid hal 4

Sikap protes yang ditunjukkan Partai Tindakan Demokrasi (DAP), partai oposisi terbesar di Malaysia dengan melakukan demonstrasi di luar Kedutaan Indonesia di Kuala Lumpur. DAP juga mendesak ASEAN untuk mengambil tindakan tegas terhadap kebakaran hutan yang menyebabkan pencemaran kabut asap hingga lintas batas. Tahun 2006, pemerintah Malaysia juga mendesak negara Indonesia untuk segera menyelesaikan masalah kabut asap dan mengancam supaya tidak melakukan kiriman kabut asap ke negara Malaysia⁶².

Desakan dilakukan melalui Duta Besar Malaysia yang meminta pemerintah Indonesia untuk serius dalam menangani masalah kebakaran hutan dan lahan serta gangguan asap hingga lintas batas. Negara Malaysia juga telah menuduh Indonesia tidak mampu menyelesaikan masalah kebakaran hutan dan lahan. Sikap protes juga dilakukan oleh negara Singapura, dengan mengirimkan surat melalui Perdana Menteri Lee kepada presiden SBY yang berisi kekecewaan terhadap Indonesia akibat kabut asap dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia dan meminta Indonesia untuk segera menyelesaikan masalah kabut asap tersebut.⁶³

Selama negara Indonesia belum meratifikasi AATHP, Indonesia telah menjadi perhatian para pengamat lingkungan hidup seperti WWF dan PBB. Tahun 2006, isu kabut asap yang cukup besar di negara ASEAN membuat negara Singapura mengangkat masalah ini dalam sidang majelis umum PBB ketika pembahasan agenda kerjasama PBB dan ASEAN.⁶⁴ Negara Singapura melalui Perdana Menteri meminta kemampuan internasional untuk membantu

⁶²Ibid hal 5

⁶³Andreas Pramudianto, Op.Cit hal 272

⁶⁴Andreas Pramudianto, Op.Cit hal 273

mengatasi masalah kabut asap yang terjadi di kawasan ASEAN. Karena negara Singapura menganggap masalah kebakaran hutan dan lahan di Indonesia tidak bisa diselesaikan sendiri oleh negara-negara Asia Tenggara terutama negara yang terkena dampak langsung kiriman kabut asap.

Negara Indonesia mendapatkan protes kembali tahun 2011-2013 dari Malaysia dan Singapura karena kabut asap yang kembali menyelimuti hingga batas negara Malaysia dan Singapura. Wakil menteri lingkungan hidup negara-negara ASEAN, kembali menegaskan kepada pemerintah Indonesia untuk segera meratifikasi perjanjian AATHP secepatnya pada pertemuan para menteri Lingkungan Hidup ASEAN, tanggal 26 September 2012 di Bangkok, Thailand. Pada 18 Juli 2013, Association of South East Asia Nations (ASEAN) melakukan pertemuan tingkat menteri di Malaysia. Pada pertemuan tersebut, Singapura dan Malaysia melalui perwakilan menteri lingkungan hidup, menyampaikan kembali bahwa masalah kabut asap yang terjadi di awal tahun 2013 memberikan kerugian lagi bagi negaranya, negara Malaysia dan Singapura terus meminta Indonesia untuk segera meratifikasi AATHP secepatnya supaya permasalahan kabut asap yang terjadi bisa ditangani secara bersama.⁶⁵

Organisasi yang bergerak dalam pelestarian lingkungan seperti World Wide Fund for Nature (WWF) Indonesia, juga berusaha untuk mendapat dukungan dalam memberikan pemahaman terhadap pentingnya ratifikasi ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution. Berbagai strategi dilakukan oleh WWF Indonesia mulai dari konservasi berbasis lapangan, meningkatkan

⁶⁵Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 2004, Peningkatan Kerjasama ASEAN di Bidang Pertukaran Informasi dalam Upaya Penanggulangan Masalah Kabut Asap, Jakarta, hal 3

partisipasi masyarakat dan pemerintah serta berusaha mempengaruhi pemerintah dalam berbagai kebijakan mengenai lingkungan. Hutan di Indonesia telah banyak mengalami degradasi akibat kebakaran hutan dan lahan. WWF memberikan pemahaman melalui kerjasama dengan *SIIA (Singapore Institute of International Affairs)* dan *CSIS (Center for Strategic and International Studies)* dalam menyelenggarakan workshop.⁶⁶

Workshop ini, bertujuan untuk mengidentifikasi kepentingan dalam mengatasi isu pencemaran asap yang fokus pada proses pelaksanaan di tingkat nasional dan daerah yang nantinya akan diberikan kepada pemerintah Indonesia. Sosialisasi dilakukan WWF Indonesia kepada masyarakat dan pemerintah Indonesia terutama masyarakat yang terkena dampak dari pencemaran asap akibat kebakaran hutan dan lahan seperti pada propinsi Riau, Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Timur.⁶⁷ Sosialisasi yang dilakukan oleh WWF Indonesia, bertujuan untuk mendapatkan perhatian dan dukungan dalam mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan dan lahan kepada pemerintah Indonesia melalui ratifikasi AATHP. Komunikasi juga dilakukan WWF Indonesia kepada DPR-RI sebagai pemegang kekuasaan legislatif dengan cara memberikan pemahaman dan interpretasi yang lengkap tentang pentingnya meratifikasi AATHP.

⁶⁶Ibid

⁶⁷Farahdilla, 2012, Peran WWF Dalam Mendorong Indonesia Meratifikasi Perjanjian ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution tahun 2002-2008, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, diakses pada 30 Oktober 2016, <http://thesis.umy.ac.id/datapublik/t5796.pdf>

Pendekatan yang dilakukan WWF Indonesia, kepada anggota DPR-RI khususnya Komisi VII dalam bidang energi, sumber daya mineral, riset dan teknologi, serta kementerian lingkungan hidup untuk terus mendorong pemerintah supaya segera meratifikasi perjanjian AATHP.⁶⁸ WWF menilai banyak manfaat yang akan diterima oleh negara Indonesia jika Indonesia mau meratifikasi AATHP, salah satunya negara Indonesia tidak akan dituntut tanggung jawab ganti rugi atas terjadinya pencemaran asap lintas batas, karena perjanjian AATHP dibuat oleh negara-negara ASEAN untuk mengatasi masalah pencemaran asap lintas batas dengan bantuan kerjasama solidaritas dari negara-negara ASEAN. Jadi negara Indonesia tidak akan sepenuhnya disalahkan dari terjadinya kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan terganggunya batas wilayah negara lain.

Beberapa kegiatan usaha yang telah dilakukan World Wide Fund for Nature (WWF) Indonesia untuk mendukung proses ratifikasi AATHP yaitu:⁶⁹

1. Pada tahun 2003, WWF Indonesia telah menghimbau kepada pemerintah untuk meratifikasi AATHP.
2. Tahun 2005, WWF Indonesia kembali mendukung pemerintah Indonesia untuk segera meratifikasi AATHP dan berperan secara utama dalam implementasi perjanjian internasional.
3. Tahun 2006, WWF Indonesia telah melakukan sosialisasi kepada masyarakat dan pemerintah daerah yang merasakan dampak langsung dari pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan. Hal ini

⁶⁸Ibid hal 44

⁶⁹Syahriani Firmayanti, Op.Cit hal 6

dilakukan untuk mendapat dukungan dalam menanggulangi kebakaran hutan melalui ratifikasi AATHP.

4. Tahun 2007, WWF Indonesia terus mendorong Indonesia untuk segera meratifikasi AATHP dengan memberikan aksi membantu masyarakat yang terkena asap tebal akibat kebakaran hutan dan lahan di propinsi Riau.
5. Tahun 2009, WWF Indonesia kembali mendorong DPR untuk kembali memasukan pembahasan mengenai peratifikasian AATHP dalam program legislatif nasional periode 2009-2014.

3.1.1 Tabel Faktor-Faktor Yang Mendorong Indonesia Meratifikasi perjanjian AATHP :

Faktor Internal	Faktor Eksternal
Kelompok swasta : perusahaan perkebunan dan kelapa sawit yang memiliki pengaruh cukup besar, kelompok swasta memberikan pemasukan yang cukup besar untuk pembangunan ekonomi di Indonesia.	Desakan : sikap protes dari negara Malaysia dan Singapura yang dilakukan akibat polusi asap lintas batas kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.
Dewan Perwakilan Rakyat / DPR : Adanya pertimbangan anggota	Organisasi lingkungan (WWF) : pendekatan yang dilakukan oleh

DPR terhadap implikasi jika Indonesia meratifikasi perjanjian AATHP.	organisasi WWF kepada pemerintah Indonesia tentang keuntungan yang diperoleh jika Indonesia meratifikasi.
----------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------

3.2 Negosiasi Negara Indonesia, Malaysia Dan Singapura Dalam Menangani Masalah Kabut Asap Lintas Batas.

Negosiasi menurut Jaqueline M. Nolan-Haley secara umum sebagai proses penawaran antara para pihak untuk mencapai suatu kesepakatan tentang suatu masalah atau sesuatu hal yang berpotensi menjadi masalah.⁷⁰ Sarana negosiasi merupakan cara penyelesaian masalah yang paling banyak dilakukan dalam praktik negara-negara karena dianggap sebagai langkah paling awal dalam upaya menyelesaikan masalah. Bertemunya dua pihak atau lebih dalam suatu masalah dimana para pihak menyadari perlunya menyelesaikan masalah secara damai.

Kebakaran hutan yang sering terjadi di Indonesia sejak tahun 1997 telah menyebabkan pencemaran asap hingga lintas batas negara. Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi disebabkan oleh berbagai faktor, salah satunya faktor HTI (Hutan Tanaman Industri) dan HPH (Hak Pengusahaan Hutan).⁷¹ Akibat dari banyaknya investor dan perusahaan asing yang melakukan pembukaan lahan dengan teknik membakar yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan perkebunan, membuat terjadinya kebakaran cukup besar yang menyebabkan terjadinya pencemaran kabut asap hingga lintas batas negara.

⁷⁰Drs. Mohammad Sholehi, *Diplomasi "Praktik Komunikasi Internasional"*, Bandung, 2011, hal85

⁷¹Ari Pamungkas, *Op.Cit* hal 2

Negara Malaysia dan Singapura merupakan negara yang sering terkena dampak langsung kiriman kabut asap tebal akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Hal ini membuat negara Malaysia dan Singapura melakukan sikap protes kepada Indonesia. Sikap protes dapat diartikan sebagai komunikasi formal dari suatu subjek internasional kepada subyek internasional lainnya untuk mengutarakan keluhan masalah atau sikap keberatan terhadap pelanggaran hukum internasional.⁷²

Negara Indonesia telah menandatangani perjanjian AATHP, pada 10 Juni 2002 tetapi masih belum meratifikasi perjanjian tersebut. Lamanya proses ratifikasi yang dilakukan Indonesia karena pada perjanjian AATHP dianggap merugikan Indonesia dari beberapa kepentingan nasionalnya. Kebakaran hutan dan lahan yang sering terjadi telah merugikan bukan hanya negara Indonesia, tetapi dirasakan juga oleh negara Malaysia dan Singapura. Hal ini membuat ketiga negara tersebut berinisiatif untuk melakukan kerjasama bilateral dalam menanggulangi kabut asap lintas batas. Negosiasi yang dilakukan oleh negara Malaysia dan Singapura untuk supaya Indonesia segera meratifikasi perjanjian AATHP. Negosiasi yang dilakukan melalui proses kerjasama dengan menyusun draft-draft kesepakatan untuk mencegah dan menanggulangi masalah kabut asap lintas batas agar dapat segera ditangani melalui jalur diplomasi dengan pemberian bantuan berupa materi, teknologi dan informasi.

⁷²Andreas Pramudianto, Op. Cit hal 231

3.2.1 Negosiasi Negara Indonesia Dengan Malaysia Dalam Menangani Masalah Kebakaran Hutan dan Lahan.

Pencemaran asap lintas batas yang diakibatkan oleh terjadinya kebakaran hutan dan lahan tahun 1997 di Indonesia, telah menyebabkan negara Malaysia tertutup kabut asap tebal. Kebakaran tahun 2006-2014 di Indonesia, juga mengakibatkan pencemaran kabut asap lintas batas ke negara Malaysia, negara Malaysia merasa dirugikan karena kabut asap tersebut telah mengganggu produktivitas negaranya dari sektor sosial, ekonomi dan kesehatan. Oleh karena itu, negara Malaysia mengajukan sikap protes kepada Indonesia melalui Duta Besarnya Dato Zainal Abidin Zain, meminta pemerintah Indonesia untuk serius dalam menangani masalah kebakaran hutan dan lahan serta gangguan asap lintas batas. Negara Malaysia juga mengecam Indonesia untuk tidak lagi mengirimkan pencemaran kabut asap tebal yang mengganggu produktivitas warganya.⁷³

Kabut asap tebal akibat kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia setiap tahunnya membuat negara Malaysia melakukan negosiasi dengan menawarkan kerjasama dalam menangani masalah kabut asap lintas batas dalam bentuk diplomasi. Penawaran kerjasama tersebut diberikan dalam bentuk surat yang berisi nota kesepahaman yang ditandatangani oleh Kementerian Sumber Asli dan Alam Sekitar Malaysia serta Kementerian Lingkungan Hidup Indonesia. Nota kesepahaman tersebut berisi kerjasama untuk memadamkan kebakaran hutan dan

⁷³Anih Sri Suryani, Penanganan Asap Kabut Akibat Kebakaran Hutan Di Wilayah Perbatasan Indonesia, Pusat Pengkajian, Pengelolaan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR-RI, diakses pada <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/aspirasi/article/view/256/197>

lahan serta pencemaran kabut asap melalui pelatihan bersama dan bantuan alat-alat yang diperlukan dalam memadamkan api.⁷⁴

Kementerian Lingkungan Hidup Indonesia menyerahkan sepenuhnya kepada dinas kehutanan propinsi untuk mempersiapkan segala sesuatu dan menginterventasikan kebutuhan untuk memadamkan kebakaran hutan dan lahan. Diplomasi antara Indonesia dan Malaysia pada tahun 2006, mulai berkembang berupa perjanjian bilateral yang menghasilkan Momenendum of Understanding (MoU) tentang penanggulangan bersama masalah kabut asap. MoU tersebut berisi ketentuan dalam pembukaan lahan tanpa membakar (zero burning), pemantauan, pencegahan melalui pengolahan lahan gambut secara berkelanjutan, pemadaman, pengembangan sistem peringatan dini, penegakan hukum, peningkatan kerjasama mengenai kabut asap di daerah rawan kebakaran dan mempersiapkan petugas sukarelawan kebakaran dan tenaga medis.⁷⁵

Diplomasi yang kedua antara negara Indonesia dengan Malaysia dalam menangani masalah kabut asap dibantu oleh beberapa organisasi non pemerintah seperti *World Wide Fund (WWF) Indonesia dan World Wide Fund dor Nature (WWF) Malaysia dan Global Enveronment Centre (GEC)*. Organisasi tersebut telah membantu dalam mewujudkan negosiasi berupa mencegah, memberikan informasi penyebab dan dampak kerugian kabut asap, melakukan kerjasama teknis dan penelitian ilmiah tentang kebakaran hutan yang dapat mengakibatkan kabut asap.⁷⁶ Pada tahun 2006, negara Indonesia dan Malaysia telah membentuk

⁷⁴Ibid hal 42

⁷⁵Ibid hal 45

⁷⁶Muhammad Azan, 2014, *Kerjasama Indonesia-Malaysia Dalam Menangani Transboundary Haze Pollution (Study Kasus: Propinsi Riau) Tahun 2008*, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional,

Komite Menteri pengarah sub-regional tentang polusi asap lintas batas, untuk mengawasi pelaksanaan langkah-langkah jangka pendek dan jangka panjang untuk mengatasi polusi asap lintas batas di bagian Asia Tenggara. Anggota Komite Menteri terdiri dari menteri lingkungan Indonesia, Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam dan Thailand.⁷⁷ Pertemuan pertama Komite Menteri telah mengesahkan komprehensif rencana aksi Indonesia (PoA) dalam menyepakati tentang polusi asap lintas batas. Indonesia *Plan of Action* merupakan langkah-langkah khusus pencegahan, pemadaman api, pengawasan, peringatan dini dan pemantauan daerah dan internasional. Kegiatan ini sebagai langkah awal Indonesia untuk mengurangi jumlah titik api jika terjadi kebakaran pada setiap tahunnya.

Dalam mendukung Indonesia untuk menjalankan *Plan of Action* tersebut, negara Malaysia telah berkerjasama dengan Indonesia untuk lebih meningkatkan kembali pelatihan terhadap masyarakat sekitar hutan dan lahan dengan cara pembukaan lahan tanpa bakar atau zero burning, peningkatan sukarelawan petugas kebakaran dan tenaga medis serta melakukan kegiatan patrol di udara dalam menanggapi kabut asap dan memberikan peringatan kepada masyarakat untuk tidak melakukan aktivitas diluar rumah.⁷⁸ Pada tahun 2008, diplomasi antara Indonesia dan Malaysia kembali dilakukan dengan membahas beberapa bidang kegiatan kerjasama yang ditandatangani 3 Juni 2008 di Jakarta. Kerjasama

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Riau, diakses pada 30 Oktober 2016, [http://download.portalgaruda.org/article.php?article=186262&val=6444&title=KERJASAMA%20INDONESIA%20C3%A2%E2%82%AC%E2%80%9C%20MALAYSIA%20DALAM%20MENANGANI%20TRANSBOUNDARY%20HAZE%20POLLUTION%20\(STUDY%20KASUS:%20PROVINSI%20RIAU\)TAHUN%202008](http://download.portalgaruda.org/article.php?article=186262&val=6444&title=KERJASAMA%20INDONESIA%20C3%A2%E2%82%AC%E2%80%9C%20MALAYSIA%20DALAM%20MENANGANI%20TRANSBOUNDARY%20HAZE%20POLLUTION%20(STUDY%20KASUS:%20PROVINSI%20RIAU)TAHUN%202008)

⁷⁷Ibid hal 5

⁷⁸Ibid hal 7

yang dilakukan untuk mengatasi kebakaran hutan dan lahan yaitu: pencegahan kebakaran hutan dan lahan yang akan difokuskan pada program sosialisasi menyeluruh, peningkatan kapasitas bagi masyarakat, petani, perusahaan perkebunan dan pemegang konsesi, proyekperintis tentang teknik tanpa pembakaran, rehabilitas lahan gambut yang rusak, peningkatan dini dan pemantauan.⁷⁹

Program kegiatan kerjasama yang telah dilakukan dari perjanjian MoU antara pemerintah Indonesia dan Malaysia yaitu:⁸⁰

1. Pelatihan Lokakarya Teknik Zero. Pelatihan untuk masyarakat dan petani, masyarakat dari Indonesia menghadiri pelatihan yang diresmikan oleh Menteri Sumber Daya Alam dan Lingkungan Malaysia 14 Juli 2008. Pelatihan berdasarkan Undang-Undang pembakaran terbuka dan penegakan hukum, teknik zero burning yang disampaikan oleh para ahli dari Departemen Lingkungan Hidup, Pertanian dan Global Environment Centre (GEC).
2. Pelatihan Penanggulangan Api Untuk Masyarakat Peduli Api di Riau. Masyarakat dari Indonesia menghandiri pelatihan yang dilakukan Akademi Kebakaran dan Penyelamatan Malaysia. Pelatihan ini merupakan dasar modul pemadaman kebakaran.
3. Pemasangan Posko-Posko Pemantauan Kualitas Udara. Posko pemantauan kualitas udara digunakan untuk memantau tingkat

⁷⁹Ibid hal 10

⁸⁰Ibid hal 14

sistem peringatan dini dalam mendeteksi kebakaran hutan dan lahan dengan cepat.

4. Proyek pencegahan kebakaran dan kabut melalui rehabilitasi dan peningkatan pengelolaan lahan gambut. Proyek ini bekerjasama dengan LSM Malaysia, Global Environment Centre (GEC) sebagai penyedia teknologi. Tujuan dari proyek ini untuk mengurangi resiko kebakaran hutan dan lahan melalui tindakan dan kemitraan dengan masyarakat sektor swasta dan pemerintah daerah.

Kerjasama yang dilakukan oleh negara Indonesia dengan Malaysia adalah untuk menjaga hubungan baik antar negara. Direktorat Hubungan Bilateral Asia Timur dan Pasifik (ASTIMPAS) Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia mengatakan bahwa masalah kabut asap lintas batas tidak akan merusak terhadap hubungan bilateral Indonesia dan Malaysia karena ada kebutuhan lain yang lebih penting yaitu kerjasama dalam menangani pencegahan dan penanggulangan kabut asap lintas batas tanpa mengambil langkah konfrontatif.⁸¹ Dengan adanya perjanjian kesepakatan Mou yang telah dibuat negara Indonesia dan Malaysia dapat saling membantu dari segi informasi dan teknologi untuk melakukan pemadaman api akibat kebakaran hutan dan lahan.

⁸¹Ibid hal 17

3.2.2 Negosiasi Negara Indonesia Dengan Singapura Dalam Menangani Masalah Kebakaran Hutan dan Lahan.

Pencemaran kabut asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia juga dirasakan oleh negara Singapura. Negara Singapura merasa dirugikan akibat kiriman kabut asap tebal dari Indonesia, yang mengganggu produktifitas warganya. Negara Singapura melakukan sikap protes kepada pemerintah Indonesia, untuk segera menyelesaikan masalah kabut asap lintas batas agar tidak kembali terulang. Pada kebakaran hutan yang besar tahun 1997, negara Singapura telah menawarkan kerjasama dengan memberikan bantuan kepada Indonesia melalui pemberian dana sebesar US \$1,5juta untuk membantu memadamkan kebakaran hutan yang terjadi di Sumatera.⁸² Kemudian negara Singapura melakukan upaya diplomasi dengan melibatkan negara-negara ASEAN dalam menangani masalah pencemaran asap lintas batas. Negara Singapura merupakan salah satu negara pertama yang mengusulkan pendekatan regional untuk mengatasi masalah kabut asap lintas batas.

Bersama negara Malaysia, Singapura merundingkan pendekatan dalam Malaysia-Singapura *Joint Committe on the Environment (MSJCE)* yang kemudian usul tersebut diajukan dalam pertemuan informal *ASEAN Ministerial Meeting on the Environment (IAMME)*.⁸³ Usul yang diajukan oleh negara Singapura kemudian diterima ASEAN pada tahun 1997 dan dikembangkan dalam membentuk kerjasama *Regional Haze Action Pollutin (RHAP)*. Kerjasama RHAP

⁸²National Environment Agency, 2009, Kerjasama Indonesia-Singapura Di Propinsi Jambi Untuk Menangani Kebakaran Lahan dan Hutan, Singapore, hal 4 diakses pada 30 Oktober 2016, pada http://haze.asean.org/?wpfb_dl=138

⁸³Ibid hal 12

merupakan bentuk komitmen lebih dalam dan lebih detail terhadap ASEAN Co-operation Plan on Transboundary Pollution.

Kebakaran hutan dan lahan besar kembali terjadi di Indonesia pada tahun 2006, dan menyebabkan kabut asap tebal kembali menyelimuti negara Singapura. Hal ini membuat negara Singapura memberikan sikap protes kepada Indonesia dengan mengirimkan surat kekecewaan atas kiriman kabut asap tebal. Presiden SBY sebagai wakil negara Indonesia telah meminta maaf atas kabut asap tebal yang mengganggu hingga ke negara Singapura akibat kebakaran hutan dan lahan. Tetapi negara Singapura merasa Indonesia tidak mampu menyelesaikan masalah kebakaran hutan dan lahan sehingga negara Singapura memutuskan untuk mengangkat isu pencemaran asap lintas batas di dalam Sidang Majelis Umum PBB di New York.⁸⁴ Sikap negara Singapura dianggap berlebihan oleh negara Indonesia, hal ini membuat hubungan antara kedua negara ini menjadi tidak baik.

Kabut asap tebal yang menyelimuti negara Singapura hingga berbulan-bulan membuat Singapura terus melakukan upaya untuk mengatasi masalah kabut asap lintas batas karena dianggap telah banyak merugikan negara dalam berbagai sektor. Hal ini sempat mempengaruhi hubungan diplomatik antara Indonesia dan Singapura tetapi kedua negara tersebut tetap melakukan kerjasama bilateral dalam menanggulangi kabut asap lintas batas. Singapura menawarkan kerjasama bilateral berupa bantuan kerjasama dengan propinsi Jambi dan Kemeterian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Indonesia untuk mengembangkan sebuah *Master Plan of Jambi Collaboration* pada tahun 2006, untuk menangani

⁸⁴Ibid hal 16

kebakaran hutan dan lahan di Indonesia khususnya Jambi. Negara Singapura mengirimkan satu tim petugas ke Jambi pada Januari 2007, tujuannya adalah untuk mengetahui dan menilai kondisi lapangan, prosedur peraturan dan pelaksanaan program kerja pencegahan dan pengurangan kebakaran hutan di Jambi. Hal ini merupakan proses dalam mengembangkan kerangka kerja Master Plan.⁸⁵

Pengembangan Master Plan dilakukan pada 7 November 2007, dengan penandatanganan *Letter of Intent (LOI)* antara pemerintah daerah gubernur Jambi dan *Ministry of Environment and Water Resources (MEWR)* di Singapura, implementasi dari kegiatan ini untuk menangani kebakaran hutan dan lahan di Jambi selama 2 tahun dan berakhir pada tahun 2009.⁸⁶ Beberapa ringkasan dari Master Plan of Jambi adalah hak milik pemerintah Indonesia, KLH Jambi bertanggung jawab untuk pengembangan dan implementasi program kerja yang sesuai dengan *Master Plan*, negara Singapura dan pihak-pihak terkait lainnya termasuk negara-negara anggota ASEAN dan organisasi-organisasi internasional akan membantu Jambi, negara Singapura telah menawarkan pendanaan, dukungan dan keahlian teknis kepada Indonesia untuk mengimplementasikan beberapa program kerja spesifik sesuai *Master Plan*.⁸⁷

⁸⁵Kardina Gultom, 2016, Jurnal of International Relations Volume 2, Sekuritisasi Kabut Asap Di Singapura Tahun 1997-2014, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Diponegoro, diakses pada 30 Oktober 2016, <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=442368&val=4718&title=4.%20SEKURITISASI%20KABUT%20ASAP%20DI%20SINGAPURA%20TAHUN%201997-2014>

⁸⁶Ibid hal 34

⁸⁷Ibid hal 36

Selama dua tahun masa perjanjian kerjasama antara negara Indonesia dan Singapura, para petugas propinsi Jambi bekerjasama dengan tim dari negara Singapura untuk memastikan keberhasilan implementasi dari program kerja yang sesuai dengan *Master Plan*. Selain itu negara Singapura juga telah menyediakan dana bantuan sebesar S\$1 untuk Indonesia dalam menjalankan program kerja yang akan dilaksanakan. Dengan adanya bantuan dan kerjasama yang dilakukan negara Singapura berharap agar masalah kebakaran hutan dan lahan di Indonesia dapat diselesaikan agar pencemaran kabut asap lintas batas tidak terjadi lagi. Tujuh program kerja yang telah dipilih oleh Indonesia yaitu:⁸⁸

1. lokakarya untuk pengembangan kapasitas para petugas Jambi menganalisa dan membaca gambar satelit untuk informasi dan titik panas.
2. lokakarya sosialisasi mengenai pertanian berkelanjutan dan praktek tanpa bakar,
3. pembinaan peta pemanfaatan lahan bagi kabupaten Muaro Jambi,
4. pemasangan sistem informasi geografi untuk membantu pemantauan dan penilaian kebakaran hutan dan lahan serta kabut asap,
5. membangun posko-posko pemantauan kualitas udara dan cuaca termasuk pengembangan sistem pengukuran indeks kebakaran hutan dan lahan (*Fire Danger Rating System*)

⁸⁸National Environment Agency, Op.Cit hal 17

6. pengulasan kapasitas kemampuan dan pelatihan lokakarya dalam mencegah dan menanggulangi kebakaran di kalangan industri pertanian dan pihak-pihak terkait di propinsi Jambi.
7. Lokakarya pelatihan kemampuan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

Indonesia dan Singapura telah berhasil mengimplementasikan ketujuh program tersebut ke dalam ruang lingkup kerjasama Indonesia dan Singapura. Negara Singapura telah mengembangkan program kerja tambahan dengan Indonesia yaitu program penanganan lahan gambut berdasarkan pengetahuan dan pelatihan dengan *Singapore Delft Water Alliance (SDWA)* dan peningkatan keahlian budidaya air tawar di Jambi dengan *Singapore Food Industries (SFI)*.⁸⁹

Negara Indonesia dan Singapura telah berencana untuk melanjutkan kerjasama Indonesia-Singapore *Working Group on Environment (ISWG)*, yaitu kerjasama dalam bidang lingkungan hidup dengan fokus pembahasan utamanya adalah masalah kabut asap lintas batas negara tahun 2011.⁹⁰ Kerjasama ini dilakukan dengan pembahasan rutin perkembangan kabut asap setiap tahunnya yang dilaksanakan secara bergantian di negara Indonesia dan Singapura.

Kerjasama negara Indonesia dan Singapura dalam bidang lingkungan hidup kembali melakukan pertemuan pada 30 Oktober 2012 di Bali. Pertemuan tersebut dilakukan untuk membahas kerjasama lanjutan yang telah direncanakan tahun 2011. Para Menteri wakil negara Indonesia dan Singapura akan meninjau kembali kemajuan kerjasama yang dilakukan yaitu *Indonesia-Singapore Working*

⁸⁹Ibid hal 22

⁹⁰Kardina Gultom, Op.Cit hal 40

Group on Environment (ISWG) adalah kerjasama dalam bidang lingkungan hidup dengan focus pembahasan utamanya mengenai kabut asap lintas batas negara dengan implementasi yang jelas.⁹¹

Negara Singapura kembali melakukan upaya diplomasi kepada Indonesia untuk mengatasi permasalahan kabut asap seperti pertemuan bilateral antara Indonesia dan Singapura dalam rangka penawaran bantuan luar negeri dan kerjasama bilateral untuk mengendalikan kebakaran hutan dan lahan. Pertemuan tersebut dilaksanakan di Jakarta, pada tanggal 21 Juni 2013 yang dihadiri oleh Ronnie Tay, Kepala National Environment Agency (NEA) sebagai perwakilan dari Singapura dan Arief Yuwono, Wakil Menteri Lingkungan Hidup Bidang Kerusakan Lingkungan dan Perubahan Iklim Indonesia. Perdana Menteri Singapura juga mengirimkan surat kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk melakukan tindakan serius dalam menanggulangi permasalahan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Pada pertemuan tersebut telah menghasilkan kesepakatan kerjasama yang berkaitan dengan pencemaran kabut asap lintas batas. dan membahas tentang penggunaan teknologi pemetaan dan *Geographic Information System (GIS)* untuk memantau kejadian kabut asap.⁹²

Tahun 2014 negara Indonesia dan Singapura telah menyusun lanjutan kerjasama mengenai kabut asap dalam bentuk draft MoU yang melibatkan Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Lingkungan Hidup masing-masing negara, MoU tersebut berisi tentang kegiatan lanjutan kerjasama dalam upaya

⁹¹Munthe. A, 2007 Kebakaran Hutan sebagai Isu Keamanan Lingkungan Regional, Bandung; Pahrayment Centre for International Studies, Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional, hal 3

⁹²Kardina Gultom, Op.Cit hal 41

pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.⁹³ Negara Singapura juga menawarkan bantuan kepada Indonesia dengan mengirimkan pesawat untuk membantu memadamkan kebakaran hutan dan lahan.⁹⁴ Negara Singapura menyatakan siap untuk membantu memadamkan kebakaran hutan dan lahan serta menyiapkan bantuan teknis untuk Indonesia. Bantuan yang diberikan oleh negara Singapura tersebut agar kebakaran hutan dan lahan Indonesia tidak lagi mengirimkan kabut asap tebal ke negaranya.

3.3 Indonesia Meratifikasi Perjanjian AATHP.

Perjanjian internasional adalah salah satu sumber hukum internasional. Perjanjian internasional akan mengikat para anggota negara peserta ketika suatu negara telah melakukan ratifikasi. Negara anggota perjanjian wajib menyerahkan piagam pengesahan atau instrumen ratifikasi dan saling ditukarkan antar peserta perjanjian sebagai bentuk pemenuhan persyaratan suatu perjanjian. Sebagai hukum internasional, perjanjian internasional tidak dapat langsung berlaku dalam hukum nasional. Prosedur ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia dibedakan menjadi dua macam yaitu secara internal dan eksternal. Ratifikasi secara internal dilakukan melalui Undang-Undang dan Peraturan Presiden. Sedangkan ratifikasi eksternal dilakukan dengan menerbitkan instrumen ratifikasi. Pada ratifikasi secara internal tidak menimbulkan konsekuensi keterikatan

⁹³Kerjasama Indonesia-Singapura Di Propinsi Jambi Untuk Menangani Kebakaran Lahan Dan Hutan, 2009, diakses pada 30 November 2016, http://haze.asean.org/?wpfb_dl=138

⁹⁴Ibid hal 20

Indonesia pada suatu perjanjian internasional tetapi melalui ratifikasi eksternal suatu negara akan terikat pada suatu perjanjian internasional.⁹⁵

Setiap perjanjian internasional yang telah diratifikasi dan memenuhi syarat akan berlaku secara efektif dan mengikat pada negara peserta perjanjian. Penyerahan piagam pengesahan merupakan bentuk pernyataan tegas dari negara untuk terikat pada perjanjian internasional. Sebagai konsekuensi ratifikasi, perjanjian tersebut perlu disesuaikan ke dalam peraturan perundang-undangan nasional yaitu dengan membuat ketentuan-ketentuan apa yang diatur dalam perjanjian yang telah diterima dan disahkan. Dalam perjanjian regional yang berkaitan dengan pencemaran lintas batas negara, akan membuka wawasan baru perkembangan praktek penerapan dan penegakan hukum secara nasional.⁹⁶

Kebakaran yang terjadi di Indonesia menyebabkan polusi kabut asap lintas batas, hal ini membuat negara lain merasa dirugikan. Pengendalian pencemaran kabut asap lintas batas yang terjadi di kawasan Asia Tenggara akan lebih efektif dilakukan secara bersama-sama melalui kerjasama internasional. Negara-negara anggota ASEAN bersepakat untuk membuat perjanjian bersama dalam mengatasi masalah kabut asap tebal akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia dengan

⁹⁵Eddy Pratomo, 2012, Hukum Perjanjian Internasional: Pengertian, Status Hukum dan Ratifikasi, Bandung, hal 67

⁹⁶Fadhlan Dini Hanif, 2012, Tanggung Jawab Negara (State Responsibility) Terhadap Pencemaran Udara Lintas Batas Negara Berdasarkan ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution, diakses tanggal 17 July 2017 pada <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WAwiHLOSvj4J:repository.unri.ac.id/xmlui/bitstream/handle/123456789/4580/JURNAL.pdf%3Fsequence%3D1+&cd=8&hl=id&ct=clnk&gl=id>

membentuk perjanjian AATHP pada 10 Juni 2002, tetapi tidak semua negara langsung meratifikasinya.⁹⁷

Berkaitan dengan upaya pencegahan dan pengendalian kabut asap, pemerintah Indonesia telah memulai sejak tahun 1995, melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan adanya larangan membuka lahan dengan cara pembakaran pada Pasal 26 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang kehutanan tetapi kenyataannya sulit untuk menghilangkan kebiasaan masyarakat Indonesia untuk membuka lahan dengan pembakaran. Negara Indonesia tidak meratifikasi perjanjian AATHP hingga 12 tahun, karena proses ratifikasi di Indonesia memerlukan tahapan dan prosedur yang cukup panjang sesuai dengan Undang-Undang No.24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. UU ini merupakan lanjutan dari Surat Presiden Republik Indonesia Nomor 2826/HK/1960 tanggal 22 Agustus 1960 tentang pembuatan perjanjian-perjanjian dengan negara lain. Beberapa peraturan yang menjadi dasar pengesahan ini yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.⁹⁸

Komitmen Indonesia dalam hal pengendalian kabut asap lintas batas negara telah dimulai sejak Indonesia menandatangani perjanjian AATHP, dengan

⁹⁷Eddy Pratomo, Op.Cit hal 70

⁹⁸Eddy Pratomo, Op.Cit hal 74

mengajukan Rancangan Undang-Undang Pengesahan AATHP, tetapi pada saat itu tidak disetujui oleh DPR-RI. DPR-RI merupakan salah satu lembaga yang berwenang mengesahkan perjanjian internasional yaitu DPR RI, seperti tertuang didalam UU. No.37, Pasal 6. Dalam pasal tersebut menjelaskan bahwa perjanjian internasional diberikan kepada lembaga legislatif yaitu DPR untuk mengesahkan sebelum disahkan oleh presiden. Dalam proses perjanjian kabut asap lintas batas ini DPR RI memiliki kewenangan untuk meratifikasinya. Lamanya ratifikasi yang dilakukan oleh Indonesia, karena beberapa faktor pertimbangan yaitu anggota DPR meminta soal perjanjian kabut asap tersebut dikaitkan dengan masalah lingkungan lainnya seperti *ileggal logging*, *illegal fishing*, penambangan pasir ilegal dan pengiriman limbah beracun. Selain itu, adanya pertimbangan dari DPR jika Indonesia meratifikasi AATHP, sejumlah resiko konsekuensi harus ditanggung oleh Indonesia. Penundaan ratifikasi oleh Indonesia dinilai sebagai bentuk strategi politik regional DPR meminta pemerintah untuk membicarakan isu-isu lain dengan memanfaatkan perjanjian tersebut.⁹⁹

Desakan untuk segera menyelesaikan permasalahan kabut asap tidak hanya dari dalam negeri saja tetapi juga dari negara lain karena adanya kewajiban yang dibebankan kepada Indonesia sebagai bentuk konsekuensi hukum setelah negara Indonesia meratifikasi AATHP. Tanggung jawab pemerintah Indonesia terkait pengendalian kabut asap tidak hanya dalam negeri saja tetapi juga ke

⁹⁹Akbar Kurnia Putra, 2015, Transboundary Haze Pollution Dalam Perspektif Hukum Lingkungan Internasional, Universitas Jambi, hal 102 diakses pada tanggal 20 Desember 2016, pada <https://media.neliti.com/media/publications/43315-ID-transboundary-haze-pollution-dalam-perspektif-hukum-lingkungan-internasional.pdf>

negara lain terutama negara peserta AATHP sebagai bukti pelaksanaan asas itikad baik negara dalam menyelesaikan permasalahan kebakaran hutan dan lahan.

Pemerintah Indonesia mengajukan kembali Rancangan Undang-Undang tentang pengesahan AATHP pada DPR tahun 2009 dan dibahas melalui program kerja Komisi VII DPR-RI pada tanggal 29 Januari 2014, pada saat itu pemerintah diwakili Menteri Lingkungan Hidup, Prof Dr. Baltshar Kambuaya, wakil Menteri Luar Negeri Wardana, Ketua Dewan Nasional Perubahan Iklim, Ir. Rachmat Witoelar serta perwakilan dari Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM. Pada tanggal 16 September 2014, Indonesia telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan AATHP. Peratifikasian perjanjian AATHP, dilakukan pada sidang Paripurna DPR melalui Undang-Undang yang dihadiri oleh pimpinan dan para anggota DPR RI, Menteri Lingkungan Hidup, Menteri Luar Negeri, dan Direktur Perancangan Kementerian Hukum dan HAM. Instrumen ratifikasi AATHP didepositkan ke Sekretariat ASEAN pada tanggal 20 Januari 2015 sehingga berdasarkan ketentuan perjanjian tersebut (pasal 29), terhitung sejak 21 Maret 2015 AATHP berlaku efektif dan mengikat bagi Indonesia.¹⁰⁰

Sejak dibentuk perjanjian AATHP telah melakukan pertemuan *Conference of the Parties (COP)* untuk lebih memfokuskan dan menyusun kerangka kerja dan agenda dari perjanjian kabut asap yang telah dibuat dan disepakati. Pada pertemuan COP ke 9 Indonesia hadir masih menjadi pengamat dan belum bisa memberikan suara ataupun tindakan dalam menangani masalah polusi asap lintas

¹⁰⁰Ibid hal 100

batas, tetapi pada pertemuan COP ke 10, Indonesia telah berperan aktif dan memiliki hak suaranya untuk menangani masalah polusi asap lintas batas. Indonesia telah memberikan peran penting dalam pengambilan keputusan dan ikut aktif memberikan saran dan mengarahkan keputusan ASEAN dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Keuntungan yang diperoleh Indonesia setelah meratifikasi perjanjian AATHP yaitu:¹⁰¹

1. Indonesia dapat memanfaatkan SDM dan dana yang disediakan dalam kesepakatan AATHP ini. Transboundary Haze Pollution dianggap sebagai masalah bersama oleh para anggota ASEAN. Hal ini menguntungkan Indonesia karna keterbatasan dan ketidakmampuan negara untuk menyelesaikan masalah kabut asap sendirian.
2. Dari perspektif tanggung jawab negara, Indonesia akan terhindar dari potensi ganti rugi oleh negara lain yang merasa dirugikan. Segala potensi yang ada di negara anggota ASEAN termasuk dana yang dialokasikan dapat dimanfaatkan untuk menangani masalah asap.
3. Dengan meratifikasi Indonesia menunjukan adanya itikad baik dalam menyelesaikan masalah kabut asap, hal ini membuat nama baik negara Indonesia terjaga dengan memperlihatkan adanya semangat solidaritas pada negara-negara ASEAN.

¹⁰¹Ibid hal 105

3.4 Penerapan Kebijakan AATHP di Indonesia Pasca Ratifikasi.

Negara Indonesia telah meratifikasi perjanjian AATHP pada 16 September 2014. Perjanjian AATHP 2002 yang disahkan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 dan instrumen ratifikasi telah diserahkan ke Sekretariat ASEAN pada tanggal 20 Januari 2015, sehingga berdasarkan ketentuan perjanjian tersebut Indonesia telah terikat dalam perjanjian AATHP. Hal ini dilakukan Indonesia untuk menunjukkan komitmen dan itikad baik pemerintah Indonesia dalam menyelesaikan masalah kebakaran hutan dan lahan yang mengakibatkan polusi kabut asap lintas batas. Pemerintah Indonesia juga telah memperkenalkan Indonesian Sustainable Palm Oil Scheme, yaitu mempertegas pelarangan penggunaan api dalam pembangunan perkebunan dan wajib untuk semua perusahaan kelapa sawit di Indonesia pada akhir tahun 2014 setelah Indonesia meratifikasi perjanjian AATHP.¹⁰²

Hal terpenting pasca ratifikasi AATHP adalah Indonesia harus lebih serius dalam melakukan pemantauan, penilaian, pencegahan, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan kerjasama teknis dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, persebaran kabut asap serta mengembangkan kebijakan pembukaan lahan tanpa bakar. Peratifikasian persetujuan AATHP dalam bentuk Undang-Undang ini membuat negara Indonesia memiliki wewenang untuk membuat kebijakan publik mengenai persetujuan ini di Indonesia. Dengan melakukan penegakan hukum pidana, perdata maupun administrasi terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan

¹⁰²Deni Bram, 2010, Pertanggungjawaban Indonesia Terhadap Pencemaran Kabut Asap Di Kawasan ASEAN (Pendekatan Economic Analysis Of Law), Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-40 No.4, pada <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/viewFile/231/166>.

serta pencemaran asap lintas batas yang mengakibatkan kerusakan lingkungan, memperkuat kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang mendukung pembukaan lahan tanpa bakar dan pencegahan kebakaran hutan dan lahan serta pencemaran asap lintas batas. Melalui kebijakan publik tersebut, diharapkan sistem penegakan hukum di Indonesia semakin tegas dan ketat untuk para perusahaan perkebunan, Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hutan Tanaman Industri (HTI) di Indonesia agar mematuhi peraturan dan ketentuan sesuai dengan Undang-Undang AATHP Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2014.¹⁰³

Indonesia sebagai negara yang telah meratifikasi perjanjian AATHP, maka Indonesia telah terikat dalam segala ketentuan yang terdapat pada perjanjian tersebut. Konsekuensi hukum atas ratifikasi tersebut adalah penerapan isi perjanjian AATHP ke dalam sistem hukum nasional Indonesia, baik melalui Undang-Undang, Peraturan Presiden atau sistem hukum lainnya. Sistem hukum yang berkaitan dengan permasalahan pengendalian kebakaran hutan dan lahan, substansinya harus berjalan sesuai dengan ketentuan perjanjian AATHP, untuk itu langkah-langkah internal perlu dilakukan agar tidak memunculkan pertanggungjawaban secara internasional.

Beberapa langkah kebijakan yang harus dilakukan oleh pemerintah Indonesia sebagai penerapan dan wujud itikad baik dalam pelaksanaan ketentuan perjanjian AATHP untuk mencegah dan mengendalikan kebakaran hutan dan lahan agar tidak menimbulkan pencemaran kabut asap lintas batas yaitu:¹⁰⁴

¹⁰³Ibid hal 11

¹⁰⁴Ibid hal 13

Pertama, dalam bidang Legislatif yaitu merupakan salah satu hal utama pasca ratifikasi AATHP adalah keselarasan antara ketentuan perjanjian dengan instrumen hukum nasional. Dalam perjanjian AATHP, mengamanatkan bahwa di bidang legislatif para pihak berkewajiban untuk mengetahui tindakan untuk mencegah dan mengendalikan kebakaran hutan dan lahan dengan arti bahwa tidak ada alasan apapun dalam pembukaan lahan dengan cara membakar. Hal ini bertolak belakang dengan ketentuan yang terdapat pada Pasal 69 UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Negara Indonesia perlu merevisi ulang Undang-Undang tersebut agar sesuai dengan ketentuan dalam perjanjian AATHP.

Kedua, dalam bidang Administtrasi, pemberian ijin terhadap individu atau korporasi untuk membuka atau menguasai lahan perlu untuk ditinjau kembali. Pada zaman sekarang, pembangunan di setiap negara harus berlandaskan pada prinsip berkelanjutan dengan mengedepankan tiga pilar yaitu pilar lingkungan hidup, pilar ekonomi dan pilar sosial. Ketiga, penegakan hukum dengan pemberian sanksi kepada pelaku pembakaran hutan dan lahan yang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan Pasal 108 UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sanksinya berupa pidana penjara paling singkat 3 tahun penjara dan paling lama 10 tahun penjara, serta denda 3 miliar dan paling tinggi 10 miliar. Ketentuan ini sama dengan Pasal 108 UU No.39 Tahun 2014 tentang perkebunan. Keempat, sesuai amanat dari pasal 7 AATHP, Indonesia harus segera membentuk satu badan khusus sebagai Pusat Pemantauan Nasional yang memiliki tugas memantau daerah rawan

kebakaran, memantau kebakaran hutan dan lahan, memantau kondisi lingkungan, memantau pencemaran asap yang ditimbulkan dari kebakaran hutan dan lahan. Kelima, berkomunikasi dengan ASEAN Centre sebagai pusat koordinasi antara para pihak perjanjian dalam mengelola dampak dari kebakaran hutan dan lahan terkait data sesuai dengan tuganya. Keenam, sesuai amanat Pasal 9 AATHP, sebagai upaya pencegahan Indonesia wajib mempromosikan pendidikan dan kampanye pembangunan kesadaran masyarakat melalui seperti *Focus Group Discussion* (FGD) serta memperkuat peran serta masyarakat dalam pengelolaan kebakaran untuk mencegah kebakaran hutan dan lahan serta pencemaran kabut asap lintas batas.

Pasca ratifikasi AATHP, Indonesia memiliki kewajiban sebagai konsekuensi hukum atas keterikatannya dalam perjanjian AATHP yaitu:¹⁰⁵

- a. Indonesia harus menjamin bahwa semua kegiatan yang ada di wilayahnya tidak akan menyebabkan kerusakan lingkungan dan tidak membahayakan kesehatan manusia bagi negara dan negara lain diluar batas yurisdiksi nasionalnya.
- b. Indonesia wajib bekerjasama dalam mengembangkan dan melaksanakan tindakan untuk mencegah dan memantau pencemaran kabut asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan lahan.
- c. Indonesia wajib memberikan respon atau tanggapan yang cepat terhadap adanya permintaan informasi yang jelas atau konsultasi yang dibutuhkan

¹⁰⁵ Agis Ardhiyansyah, Op.Cit hal 17

oleh negara-negara yang terkena dampak pencemaran kabut asap dari Indonesia, dengan tujuan meminimalkan dampak pencemaran.

- d. Indonesia wajib mengambil tindakan legislatif, administrasi, dan tindakan lainnya sebagai upaya pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang berpotensi menimbulkan pencemaran kabut asap lintas batas.

Keikutsertaan suatu negara dalam perjanjian internasional pasti didasarkan atas kepentingan nasionalnya, dengan ikut serta dalam perjanjian internasional negara menganggap akan menguntungkan bagi kepentingan nasionalnya. Seperti halnya yang dilakukan oleh Indonesia, kebijakan yang dilakukan negara Indonesia paska ratifikasi AATHP telah tertuang dalam bentuk Undang-Undang yang telah dibuat oleh pemerintah Indonesia yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2014 Tentang Pengesahan ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution (Persetujuan ASEAN Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas) serta adanya tindakan kebijakan lanjutan dalam peningkatan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang ada pada surat Keputusan Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015.¹⁰⁶

¹⁰⁶Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2014 Tentang Pengesahan ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution, pada <http://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/1608.pdf>.